

Lobbying et corruption, les deux faces de la capture du pouvoir

Si le lobbying vise à influencer le décideur, la corruption vise à le contrôler. Tous deux ont en commun de chercher à faire valoir des intérêts particuliers dans le processus décisionnel. L'un cherche à se légitimer dans le jeu démocratique en tant que « partenaire social » ou « porteur d'intérêt », tandis que l'autre défraie régulièrement la chronique, entre scandales et démissions fracassantes au sein des pays européens. Quand les valises de billets glissées sous la table sont strictement interdites et punies par la loi, les activités d'influence ne sont soumises qu'à un régime d'autorégulation volontaire défini par la profession sur la base de « chartes éthiques ». Cette absence d'encadrement réellement contraignant est aussi le fait d'institutions – Commission européenne en tête – peu enclines à faire toute la transparence sur les jeux d'intérêts se déroulant dans les coulisses du pouvoir.

En mai 2015, l'ONG Transparency International publiait un rapport sur l'encadrement du lobbying dans 19 États européens et concluait qu'« aucun pays et aucune institution de l'Union européenne ne s'est doté d'un cadre satisfaisant en matière de traçabilité de la décision publique, d'intégrité des échanges et d'équité d'accès aux processus de décision publique ». Exemple flagrant de l'inefficacité des processus volontaires : au Royaume-Uni, le nouveau registre ne couvre qu'« 1 % des interactions avec des lobbyistes », principalement avec les ministres, mais exclut de tout contrôle le Parlement. Selon les stratégies retenues, le bon lobbyiste maîtrise l'alternance entre une transparence calculée et un secret des affaires strict, voire l'usage de méthodes à la limite de la légalité. Transparency International (2015) constate ainsi que les « pratiques opaques de lobbying constituent un des principaux risques de corruption pour l'Europe ».

Encadrement et faux-semblants

Réformé en 2011 pour apporter plus de transparence sur les activités d'influence, le registre européen du lobbying demeure cependant sur une base volontaire, offrant toujours l'opportunité à certains secteurs économiques de rester « hors radar », tels ces grands cabinets d'avocats d'affaire, dissimulant leur activité d'influence sous le sceau du secret professionnel. Sous la pression de la société civile – ou parce qu'elle anticipait un changement –, il aura ainsi fallu attendre novembre 2014 pour voir la banque Goldman Sachs s'enregistrer auprès de la Commission. Depuis janvier 2015, son président, Jean-Claude Juncker, réclame que les commissaires et directeurs généraux n'acceptent des rencontres qu'avec les groupes dûment inscrits au registre, tout en rendant public l'objet de ces réunions. Cette simple déclaration, plus ou moins appliquée, aura tout de même permis une vague d'enregistrements et une mise à jour plus réaliste des fiches du registre. La banque J. P. Morgan réévaluait ainsi ses dépenses réelles en lobbying, de 50 000 euros en 2013 à 1,5 million d'euros en 2014. Au-delà du registre déclaratif, il n'existe pourtant à ce jour aucun organe institutionnel chargé de vérifier les déclarations, ni même de sanctionner les fraudeurs, deux mesures pourtant indispensables à une régulation du secteur.

Dans *Plaidoyer pour un contre-lobbying citoyen* (2014), je m'étais attaché à saisir la modernité du lobbying à partir d'expériences, d'entretiens et d'enquêtes journalistiques afin d'établir une cartographie précise des différentes stratégies de lobbying. Il est apparu que ce secteur – dont le chiffre d'affaires pesait 3,24 milliards de dollars en 2014 pour les seuls États-Unis – a pris

des proportions économiques telles qu'il est en mesure de capturer le pouvoir pour y imposer ses intérêts. Deux éléments sont à prendre en compte dans ce phénomène : le rôle des conflits d'intérêts (par exemple quand un élu prodigue aussi en parallèle des « conseils » à titre professionnel ou se fait porteur d'amendements) et le pantouflage, aussi appelé « portes tournantes » (ces passages du public au privé de plus en plus courants en Europe, où les services d'aujourd'hui sont rémunérés par l'emploi de demain).

Pierre Lascoumes (2011) soulignait ainsi l'existence de deux types de corruption : celle qui serait honteuse et répréhensible, comme le pot-de-vin, et celle de ces « petits arrangements » avec la probité publique, caractérisés par un « usage intéressé des marges de la loi » qui établit une « zone grise du pouvoir » où lobbying et corruption s'entrecroisent aux dépens de la démocratie. Car c'est là toute l'hypocrisie, voire le mensonge, des

politiques actuelles d'encadrement du lobbying : elles ne visent que l'accès aux commissaires (au niveau européen) ou aux parlementaires, mais ignorent complètement l'organigramme réel du pouvoir. Sont ainsi épargnés les hauts fonctionnaires européens et nationaux, les cabinets ministériels, qui rédigent pourtant 80 % des propositions de lois en France, évitant plus encore de mettre en lumière ces commissions d'experts qui ont pouvoir de vie ou de mort sur l'avenir d'un médicament ou d'une innovation technologique. Cette absence de transparence ne peut être considérée comme une faille, mais bien plutôt comme un système savamment établi et défendu par ceux qui ont fait profession de forger les lois dans leur officine, loin de l'intérêt général et autres contre-pouvoirs démocratiques tombés en désuétude.

Benjamin Sourice

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

LASCOUMES, P., *Une Démocratie corruptible*, Paris, Seuil, 2011.

SOURICE, B., *Plaidoyer pour un contre-lobbying citoyen*, Paris, éditions Charles Léopold Mayer, 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Lobbying in Europe : Hidden Influence, Privileged Access*, Berlin, Transparency International, 2015. En ligne sur : <www.transparency-france.org/e_upload/pdf/europe_lobbying_report.pdf>, consulté le 23/07/2015.